

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/144541>

Please be advised that this information was generated on 2018-07-07 and may be subject to change.

# 3 Bedrijven- terreinen: markt- processen, marktinstituties en marktuitskomsten<sup>3</sup>

Erwin van der Krabben & Edwin Buitelaar

## 3.1 Inleiding

Stedelijke ruimtelijke structuren zijn het resultaat van ontwikkelingen op de grond- en vastgoedmarkten. Inzicht in de uitkomsten van grond- en vastgoedontwikkelingsprocessen kan worden verkregen door het analyseren van marktmechanismen. De welvaartstheorie richt zich op de manier waarop verkopers en kopers reageren op prijsveranderingen en ontregelingen van het prijsmechanisme. Omdat de typische eigenschappen van de grond- en vastgoedmarkten (d.w.z. heterogene goederen, incomplete informatie, externaliteiten, publieke goederen) ervoor zorgen dat deze markten nooit perfect zijn, functioneert het prijsmechanisme vaak niet goed (zie bijvoorbeeld Van der Krabben & Lambooy, 1993; Evans, 2004; Needham, 2006). Deze kenmerken liggen dan ook ten grondslag aan overheidsingrijpen (zie hoofdstuk 2 van Needham e.a.). Welvaartseconomen zien het als 'de taak van ruimtelijke ordening om te

zorgen voor de goederen die niet verzorgd zullen worden door de markt, of die de markt te veel (Webster, 1998) (bijvoorbeeld openbaar vervoer in afgelegen landelijke gebieden) of te weinig (bijvoorbeeld kantoorgebouwen) aanbiedt' (Buitelaar, 2007: 4). Dit ingrijpen pakt vaak goed uit. Echter, 'een van de impliciete aannames van deze welvaartseconomische aanpak is de aanname dat, wanneer de markt faalt en de overheid ingrijpt, de laatste dit perfect en kosteloos doet' (op. cit.: 4). Er is vaak gesteld dat er zich naast marktfalen ook overheidsfalen voordoet (Levačić, 1991; Lai, 1997; Webster, 1998; Pennington, 2000; Lai, 2007; Lai & Hung, 2008). Met deze discussie over het falen van de markt tegenover het falen van de overheid komen we echter niet veel verder (zie ook Buitelaar, 2003, 2007). In de welvaartseconomie worden alle situaties die niet optimaal zijn, aangemerkt als (Pareto-)inefficiënt of als 'falen'. Maar omdat deze optimale vorm vrijwel nooit bereikt wordt, vindt er eigenlijk

41

alleen maar falen plaats, waardoor de waarde van falen als een concept om het toewijzen van middelen mee te beoordelen significant afneemt. Daarnaast is de realiteit vaak te complex om perfect in de tweedeling tussen 'de overheid' en 'de markt' te passen. Het heeft niet zoveel zin om de overheid en ruimtelijke ordening aan de ene kant en de markt aan de andere kant te beschouwen als tegenpolen; ze sluiten elkaar immers niet uit. De markt wordt gestructureerd door de overheid die de regels opstelt en uitwisseling faciliteert. Daarnaast kan de overheid een marktdeelnemer zijn; in Nederland is ze dat vaak ook. Het doel van dit hoofdstuk is om voor de bedrijventerreinen- en bedrijfstvastgoedmarkt in Nederland de verbanden te duiden tussen marktinstituties, marktprocessen en marktuitskomsten. Er is vaak gesteld dat sommige uitskomsten van dit segment van de grond- en vastgoedmarkt 'ongewenst' zijn (we zullen dit in paragraaf 3.2 verder bespreken). Er lijken zich twee onderling samenhangende problemen voor te doen. Een van deze problemen is het overaanbod aan recentelijk ontwikkelde bedrijventerreinen, de andere is de veroudering van de bestaande terreinen. We zullen analyseren hoe deze marktuitskomst samenhangt met marktinstituties (paragraaf 3.3). Daarnaast onderzoeken we hoe veranderingen in de institutionele structuur mogelijk kunnen leiden tot gunstigere marktuitskomsten (paragraaf 3.4). De analyse heeft het karakter van een gedachte-experiment, ondersteund met enkele gegevens over wat mag worden beschouwd als ongewenste marktuitskomsten.

### 3.2 Nederlandse bedrijven-terreinen: ongewenste markt-uitskomsten

De ontevredenheid over de marktuitskomsten van de ontwikkeling van bedrijventerreinen in

Nederland was in de afgelopen jaren groot. Er is veel kritiek geuit op het huidige landschap van bedrijventerreinen (Ministerie van Economische Zaken, 2004; VROM-Raad, 2006; Ruimtelijk Planbureau, 2006; THB, 2008) en het Nederlandse kabinet heeft hierop gereageerd met het invoeren van een aantal beleidsmaatregelen (Tweede Kamer, 2008). Onbevredigende uitskomsten van de ontwikkeling van bedrijventerreinen en bedrijfstvastgoed zijn niet enkel in Nederland een probleem. Ook in het Verenigd Koninkrijk is bijvoorbeeld veel aandacht besteed aan negatieve ontwikkelingen in dit marktsegment (zie bijvoorbeeld Fothergill et al., 1987; Henneberry, 1988, 1996; Jones, 2005; Tsolacos, 1997). Problemen met verouderde terreinen (brownfields) en beleid omtrent verouderde terreinen zijn uitvoerig besproken in zowel Europese als Amerikaanse literatuur op het gebied van ruimtelijke ordening en vastgoed (zie bijvoorbeeld Asker et al., 2000; Meyer & Lyons, 2000; Simons & Jaouhari, 2001; McCarthy, 2002; Gorman, 2005; Alberini et al., 2005; Heberle & Wernstedt, 2006). Andere onderzoeken hebben aandacht besteed aan het effect van beleid voor bedrijventerreinen op marktuitskomsten (zie bijvoorbeeld Cook, 1989; Zhu, 2000) en investeringscycli in bedrijfstvastgoed (zie bijvoorbeeld Giussani et al., 1992). STOGO (2007) heeft een analyse gemaakt van ruimtelijk beleid voor bedrijventerreinen in België (Vlaanderen), Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. De publieke sector is ook in België, Frankrijk en Duitsland dominant, terwijl de private sector in het Verenigd Koninkrijk sterk betrokken is bij het ontwikkelen van bedrijventerreinen en bedrijfstvastgoed.

De ongewenste uitskomsten van de Nederlandse bedrijventerreinen- en bedrijfstvastgoedmarkt kunnen als volgt worden gecategoriseerd. Ten eerste kampen veel van

de bestaande bedrijventerreinen die na de Tweede Wereldoorlog zijn ontwikkeld nu met serieuze problemen op het gebied van veroudering en verval van bedrijfsgebouwen en de achteruitgang van de kwaliteit van de openbare ruimte. IBIS (Integraal Bedrijventerreinen Informatie Systeem), de nationale database van bedrijventerreinen, laat zien dat 33% van de totale oppervlakte op bestaande bedrijven-terreinen door de desbetreffende gemeenten wordt aangemerkt als ‘verouderd’, wat betekent dat investeringen nodig zijn om de functionaliteit en/of ruimtelijke kwaliteit van het terrein naar een acceptabel niveau te tillen (IBIS, 2013).<sup>4</sup> In tabel 3.1 is te zien dat het verval van bedrijventerreinen zich niet alleen beperkt tot de categorie van bedrijventerreinen die voor 1990 zijn ontwikkeld, maar dat een aanzienlijk deel van de bedrijventerreinen die na 1990 zijn ontwikkeld ook kampen met verval; bijna 40% van de verouderde bedrijven-terreinen zijn ontwikkeld na 1990 (IBIS, 2008).

**Tabel 3.1.** Verouderde bedrijventerreinen: gerangschikt op periode van ontwikkeling en op regio (binnen Nederland).

	Na 2002	1991-2002	Voor 1991
Noord*	0%	5%	5%
Oost	6%	21%	34%
West	22%	34%	32%
Zuid	6%	22%	28%

\* 'Noord' omvat de provincies Groningen, Friesland en Drenthe; 'Oost' de provincies Overijssel en Gelderland; 'West' de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland; Zuid de provincies Zeeland, Brabant en Limburg.

Bron: IBIS, 2008; bewerkt door auteurs

Strategieën om de problemen ‘op te lossen’ zijn in het verleden niet erg succesvol geweest (THB, 2008). THB (2008) laat zien dat er tussen

1990 en 2006 jaarlijks slechts 200-300 hectare verouderd of in onbruik geraakt bedrijven-terrein een proces van verbetering of vernieuwing onderging, terwijl er in totaal 16.000 hectare bedrijventerrein verbeterd diende te worden (THB, 2008). De nationale overheid ambieerde in de periode 2009-2013 de verbetering en vernieuwing van 1.600 hectare per jaar (TK, 2008). Het hoofdstuk van Ploegmakers gaat nader in op die verbeterings- en vernieuwingsplannen.

Ten tweede is er in veel regio’s een overaanbod aan bedrijventerreinen dat beschikbaar is gemaakt voor industrieel gebruik en groeit dit aanbod sterk (tabel 3.2). Tabel 3.2 geeft aan dat lokale en regionale overheidsstrategieën die ertoe dienen om ervoor te zorgen dat er te allen tijde voldoende grond voor bedrijfs- vastgoed ‘op voorraad’ is om werkgelegenheid te faciliteren, aan te trekken en op peil te houden, ertoe hebben geleid dat er in alle regio’s voldoende bedrijventerreinen beschikbaar zijn om de komende tien tot twintig jaar aan de vraag te voldoen (en wellicht zelfs veel langer, aangezien de vraag naar grond voor bedrijfsvastgoed sinds het begin van de economische crisis fors is afgenomen) (zie ook hoofdstuk 9 van Olden). Hieraan gerelateerd zijn er in Nederland discussies gaande gericht op de negatieve externe effecten die dit overaanbod op het landschap hebben (problemen gerelateerd aan *urban sprawl*). Het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer ziet de overvloedige ontwikkeling van grond voor bedrijfsvastgoed als een van de oorzaken van landschapsvervuiling (Ministerie van VROM, 2008).

Het overvloedige gebruik van schaarse grond is onder meer het resultaat van strategieën van eindgebruikers om meer grond aan te kopen dan ze nodig hebben, omdat grond voor

Tabel 3.2. Verhouding vraag-aanbod bedrijventerreinen, per provincie.

	Aanbod (beschikbare bouwgrond)			Vraag (verkochte bouwgrond)			Vraag- aanbodratio		
	1994	2000	2007	1994	2000	2007	1994	2000	2007
Totaal aantal hectares									
Noord	2.698	2.513	2.350	123	267	193	5%	11%	8%
Oost	1.995	2.486	2.594	213	280	181	11%	11%	7%
West	3.210	3.369	4.169	256	286	200	8%	9%	5%
Zuid	4.068	3.253	2.714	367	507	267	10%	16%	10%
Totaal	11.971	11.621	11.827	959	1340	841	8%	12%	7%

Bron: IBIS, 2008; bewerkt door auteurs

44

bedrijfsvastgoed relatief goedkoop is. Louw e.a. (2009) geven bijvoorbeeld aan dat de gemiddelde prijsstijgingen voor grond voor bedrijfsvastgoed lager liggen dan prijsstijgingen voor grond bedoeld voor de woonsector. Eindgebruikers stellen dat ze deze grond in de toekomst wellicht nodig zullen hebben voor uitbreidingen, en daarnaast biedt het ze in ieder geval genoeg parkeerruimte (zie bijvoorbeeld Louw e.a., 2009; Louw & Bontekoning, 2007; en zie ook hoofdstuk 8 van Louw in dit boek). Deze gewoonte wordt in openbare debatten bekritiseerd, omdat deze er toe leidt dat bedrijventerreinen per hectare een kleiner aantal industriële bedrijven huisvesten, en er meer ruimte nodig is voor productie (hoofdstuk 13 van Knoben e.a. gaat hier nader op in).

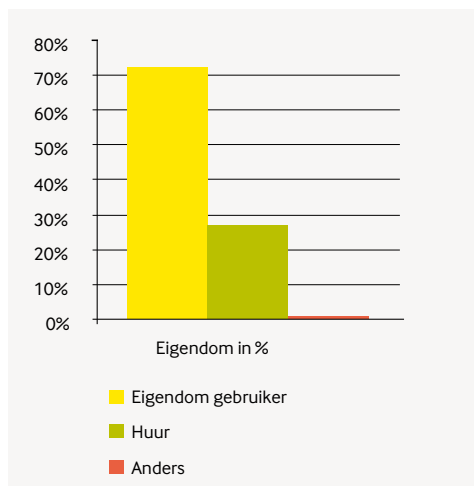
Ten derde wordt er binnen de meeste markttheorieën van uitgegaan dat een groot aantal aanbieders een essentiële voorwaarde is voor efficiënte markten. De meeste industriële bedrijven hebben echter een beperkt aantal opties wat betreft de aanbieder waar zij gebruik van willen maken, omdat het overgrote

deel van de beschikbare bedrijventerreinen in handen is van gemeenten en omdat bedrijven vaak binnen dezelfde gemeente verhuizen.<sup>5</sup> Van Oort et al. (2007) laten zien dat 75% van alle bedrijven die naar een nieuwe locatie verhuizen, deze locatie binnen dezelfde gemeente vindt. Aangezien in de meeste gemeenten de gemeente zelf de enige aanbieder van grond voor bedrijfsvastgoed is, bestaat er een publiek monopolie aan de aanbodzijde van de markt in grond voor bedrijfsvastgoed.

Ten vierde kunnen industriële bedrijven (in vergelijking met bedrijven op de kantoren- en detailhandelmarkten) slechts kiezen uit een beperkt aantal huisvestingsconcepten, omdat er in verhouding tot het enorme aanbod aan grond nauwelijks commercieel ontwikkeld bedrijfsvastgoed te huur wordt aangeboden. De huidige markt voor nieuwe (hoogwaardige) industriële huurpanden – in het bezit van institutionele beleggers – is klein, waardoor de meeste bedrijven weinig of geen opties hebben voor het huren van nieuw bedrijfsvast-

goed (zie ook hoofdstuk 6 van Pasmans). Figuur 3.1 laat desondanks zien dat 27% van alle productiebedrijven zijn gebouw huurt. Echter, slechts 8% van alle verhuurde bedrijfspanden wordt door professionele institutionele beleggers verhuurd (vooral vastgoed voor de logistieke sector). De overige 92% van de verhuurde bedrijfspanden wordt vaak verhuurd door particulieren die min of meer per toeval verhuurder zijn geworden.<sup>6</sup> Dit betekent dat slechts circa 2% van al het bedrijfstvastgoed in het bezit is van en verhuurd wordt door institutionele beleggers (Stec Groep, 2005). We hebben alleen indirect bewijs dat erop duidt dat het gebrek aan hoogwaardige industriële huurpanden als problematisch zou moeten worden beschouwd. Ten eerste laat een enquête onder industriële bedrijven zien dat een relatief groot aantal bedrijven geïnteresseerd zou zijn in het huren van bedrijfstvastgoed: 28% van alle bedrijven zou deze optie in overweging hebben genomen, als deze beschikbaar was geweest (Stec Groep, 2005). 70% van de grotere bedrijven (meer dan 100 medewerkers) zou dit hebben overwogen. 7% van alle eigenaren van bedrijfstvastgoed stelt dat ze tot aankoop van een pand zijn overgegaan omdat goede alternatieven voor de huur van een bedrijfspand afwezig leken te zijn. Ten tweede laten gegevens uit het Verenigd Koninkrijk zien dat de commerciële bedrijfstvastgoedmarkt onder andere omstandigheden veel groter en 'volwassener' zou kunnen zijn. In de IPD-index voor Nederland betreft slechts 2,5% (€ 1.110 miljoen) van alle vastgoedinvesteringen die in de index geregistreerd staan, een investering in bedrijfstvastgoed (ROZ/IPD, 2008). In de IPD-index voor het Verenigd Koninkrijk betreft 14,6% (€ 28.630 miljoen) van alle geregistreerde investeringen bedrijfstvastgoed (IPD, 2008).

**Figuur 3.1.** Industriële bedrijven: eigendomsverhoudingen bedrijfsruimte (Nederland, cijfers 2005).



Bron: Stec Groep / NVB (2005)

### 3.3 De ontwikkeling van bedrijventerreinen: de huidige marktordening

Voordat we uiteenzetten hoe de marktuitskomsten uit de vorige paragraaf zich verhouden tot de institutionele structuur van de markt, is het belangrijk om op te merken dat er niet slechts één markt voor bedrijfstvastgoed is. De markt is opgebouwd uit verschillende, onderling samenhangende marktsegmenten waarbinnen verschillende goederen worden geproduceerd. Elk segment kent zijn eigen marktordening. De bedrijventerreinen- en bedrijfstvastgoedmarkt kan worden verdeeld in vijf segmenten (tabel 3.3), die geclusterd kunnen worden in een markt in grond (stukken bouwgrond) en een markt in (bedrijfs)vastgoed.

#### De markt voor bouwgrond op bedrijventerreinen

Sinds de Tweede Wereldoorlog is het ontwikkelen van grond voor bedrijfstvastgoed (op

bedrijventerreinen) in Nederland voornamelijk een publieke zaak. Algemeen wordt aangenomen dat gemeenten bedrijven bouwgrond aanbieden tegen prijzen die onder de marktwaarde liggen. Gemeenten zijn doorgaans tevreden als ze de kosten voor het beschikbaar maken van de grond en de nodige infrastructuur kunnen dekken. Dit heeft tot gevolg dat private ontwikkelaars doorgaans weinig interesse tonen in het ontwikkelen van grond voor bedrijfstvastgoed en/of bedrijventerreinen,

noch om stukken grond aan eindgebruikers (industriële bedrijven) te verkopen, noch om industriële huurpanden te ontwikkelen (en het vastgoed vervolgens te verkopen aan institutionele beleggers). Bovendien neemt de huidige situatie de stimulans voor industriële bedrijven om duurzame accommodatie te bouwen of om hun bedrijfstvastgoed te herontwikkelen weg, aangezien er elders genoeg goedkope en direct beschikbare bouwgrond beschikbaar is

**Tabel 3.3.** Marktsegmenten van de bedrijventerreinen- en bedrijfstvastgoedmarkten.

Marktsegmenten	Marktomvang en eigenschappen	Aanbod	Vraag
<i>Grond</i>			
Markt voor bouwgrond op bedrijventerreinen	Grote markt, geringe beschikbaarheid in sommige regio's Lokale markt, beperkte regionale concurrentie	Vooraf gemeenten (lokale monopolies) Klein aandeel van private ontwikkelaars	Productiebedrijven Dienstensector en consumentenzorgdiensten (voor zover toegestaan door gemeenten) Vooraf verplaatsingen van bedrijven binnen gemeentegrenzen
<i>Vastgoed</i>			
Markt voor nieuw gehuurd bedrijfstvastgoed	Kleine markt	Institutionele beleggers Gespecialiseerde beleggingsfondsen	Vooraf beperkt tot bedrijven in logistieke sector Latente noodzaak andere productiebedrijven (?)
Markt voor nieuw bedrijfstvastgoed, te koop	Niet-bestaande markt	--	Latente noodzaak andere productiebedrijven (?)
Markt voor tweedehands gehuurd bedrijfstvastgoed	Grote markt beschikbaar in bestaand vastgoed Vooraf laagwaardig vastgoed; lage huurprijzen Hoge leegstandscijfers	Productiebedrijven die verhuizen naar nieuwe locatie (Kleine) particuliere beleggers	Productiebedrijven, zoeken (tijdelijke) productie en opslagruimte Kleine bedrijven, startende bedrijven
Markt voor tweedehands bedrijfstvastgoed, te koop	Kleine markt	Productiebedrijven die verhuizen naar nieuwe locatie	Productiebedrijven, zoeken (tijdelijke) productie en opslagruimte Kleine bedrijven, startende bedrijven

(maar zie hoofdstuk 13 van Knobens e.a. voor een nuancering van dit argument).

Productiebedrijven maken afspraken met aannemers om in eigen beheer hun vastgoed te ontwikkelen. Publieke ontwikkeling komt ook veel voor in andere segmenten van de Nederlandse grondmarkt, maar is nergens zo dominant als in het geval van bedrijven-terreinen. In het voorgaande hoofdstuk werd al gesproken van het kip-eiprobleem dat hieraan ten grondslag ligt. Dit heeft ertoe geleid dat bouwgrond met bedrijfsbestemming niet schaars is en dat grondprijzen laag liggen. Gemeenten passen hun vraagprijzen aan aan die van de omliggende gemeenten. Ze vragen niet graag méér, omdat dit hun concurrentiepositie zou kunnen verslechteren (PBL, 2009). Met betrekking tot grond voor andere doeleinden gebruiken gemeenten vaak een residuele grondwaardemethode, waarbij de grondprijzen afgeleid worden van de verwachte opbrengsten van het te bouwen vastgoed minus de stichtingskosten.

### **Segmenten van de vastgoedmarkt**

Naast het hierboven beschreven segment kunnen er nog vier andere (bestaande en potentiële) marktsegmenten worden geïdentificeerd. Ten eerste is er een kleine markt voor de verhuur van nieuw hoogwaardig bedrijfsvastgoed. Dit vastgoed is voornamelijk in handen van institutionele beleggers in de logistieke sector. Institutionele beleggers tonen slechts in beperkte mate interesse in het aankopen van bedrijfsvastgoed (zoals in de meeste andere landen ook het geval is). Slechts 2,5% van het vastgoed in hun portfolio's is bedrijfsvastgoed (tegenover 42% woningen, 28% detailhandel, 24% kantoren en circa 2% voor gemengd gebruik, zie IVBN 2006). Ten tweede zou er in principe een markt kunnen bestaan voor nieuw bedrijfsvastgoed

dat te koop wordt aangeboden (zoals in de woningsector). Deze markt bestaat op dit moment echter niet en we nemen niet aan dat dit marktsegment zich in de toekomst significant zal ontwikkelen. De reden hiervoor is dat we verwachten dat het niet zal kunnen concurreren met de markt voor bouwgrond (eindgebruikers die hun eigen bedrijfspand ontwikkelen). Ten derde is er een grote markt voor de verhuur van tweedehands bedrijfsvastgoed. Deze voorraad huurpanden bestaat voornamelijk uit tweedehands gebouwen die vaak nog steeds in het bezit zijn van productiebedrijven die het gebouw in het verleden in gebruik hadden. We vermoeden dat veel eigenaren van dit soort gebouwen niets beters kunnen krijgen dan een huurconstructie. Wellicht zouden ze er de voorkeur aan geven om te verkopen, maar er is erg weinig interesse in het aankopen van dit soort gebouwen. De overdraagbaarheid van industrievastgoed is beperkt: slechts circa 600 transacties per jaar binnen heel Nederland (Strabo, 2008). De meeste gebruikte gebouwen worden doorgaans aan andere industriële bedrijven verhuurd in plaats van verkocht (omdat de vraag van kopers naar dit soort gebouwen klein is).

## **3.4 Veranderingen in de huidige marktordening**

Uit de vorige paragraaf kan worden afgeleid dat noch bedrijventerreinen noch bedrijfsvastgoed op hoge waarde wordt geschat. Dit is waarom het prijsmechanisme in deze twee marktsegmenten niet goed werkt: er is amper een markt voor bedrijfsvastgoed en de markt voor bedrijventerreinen wordt gedomineerd door lokale overheden die goedkoop en te veel grond aanbieden, waarmee ze negatieve externaliteiten genereren. Maar dit werkt ook andersom: omdat deze markten zo slecht gedefinieerd zijn krijgen de goederen (grond



en vastgoed) een lage waarde. In deze paragraaf doen we suggesties voor het verbeteren van de werking van beide marktsegmenten.

### Het internaliseren van externaliteiten

Zowel de problemen omtrent stadsuitbreiding als het tempo waarin bestaande bedrijventerreinen verouderen kunnen worden gezien als negatieve externaliteiten. In paragraaf 3.2 is gesteld dat de huidige structuur van de markt voor grond voor bedrijfstvastgoed ertoe leidt dat er onnodig veel grond wordt bestemd voor industrieel gebruik. Dit leidt tot negatieve externe effecten. Op dezelfde wijze kan de veroudering van bestaande bedrijventerreinen ook worden gezien als een externaliteit die wordt veroorzaakt door de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen (omdat het de stimulans voor industriële bedrijven om hun vastgoed te herontwikkelen wegneemt). Binnen de eigendomsrechtentheorie worden externaliteiten gezien als problemen typerend voor onontwikkelde markten/instituties:

**'(t)hey arise when resources have a value, but are ill-defined in terms of property rights and as a result of proprietary ambiguity, remain unpriced and inefficiently allocated' (Webster & Lai, 2003: 103).**

De oplossing voor problemen met externaliteiten is in dat geval:

**'...to assign property rights, and the efficiency of any particular solution depends on the externality costs saved less the costs of creating institutions that create the property rights' (Webster & Lai, 2003: 104).<sup>7</sup>**

Het voornaamste obstakel bij het internaliseren van externaliteiten is waarschijnlijk het

feit dat het moeilijk is om er een prijs aan te verbinden. Wat zijn de kosten van stadsuitbreiding en wat zijn de kosten van de veroudering van zowel privaat vastgoed als openbare ruimtes die veroorzaakt wordt door het overaanbod aan goedkope nieuw aangeboden bedrijventerreinen op andere locaties? Hoewel dit niet gemakkelijk op te lossen is, zijn er verschillende manieren om hiermee om te gaan. Ten eerste zouden (publieke of private) ontwikkelaars verplicht kunnen worden gesteld om een vaste herontwikkelingsbijdrage te betalen als zij een nieuw bedrijventerrein ontwikkelen (gebaseerd op een nationale overheidsmaatregel), die ervoor bedoeld is om de kosten van het herstructureren van verouderde bedrijventerreinen (deels) te dekken. Gemeenten binnen een regio kunnen wellicht tot een overeenkomst komen met betrekking tot de hoogte van deze bijdrage. Dit is vergelijkbaar met de recente (niet gerealiseerde) voorstellen voor de oprichting van regionale sloopfondsen voor de kantorenmarkt. De 'veroorzakers' van de externaliteiten die zich vestigen op een nieuw bedrijventerrein worden deels verantwoordelijk gemaakt voor de bestaande terreinen en de vernieuwing hiervan.<sup>8</sup> De kosten voor het ontwikkelen van bedrijventerreinen zullen hoogstwaarschijnlijk toenemen. Om deze kosten te kunnen dekken kunnen ontwikkelaars de prijzen van bouwgrond voor eindgebruikers echter verhogen (zolang dit een algemene regel is die voor alle nieuwe terreinen geldt). Ten tweede, aangezien de Nederlandse traditie van ruimtelijke ordening ruimte biedt voor sterk nationaal overheidsingrijpen, zou er als nieuwe nationale overheidsmaatregel nieuw beleid kunnen worden geïntroduceerd met betrekking tot de inhoud van lokale bestemmingsplannen, bijvoorbeeld om de ruimtelijke en bouwkwaliteit zo te verhogen dat externaliteiten met betrekking

tot openbare ruimtes teruggebracht worden of om gemeenten te stimuleren om alleen in bestaande stedelijke gebieden bedrijven-terreinen te ontwikkelen, in het kader van een stedelijk transformatieproject. Wanneer eigendomsrechten op externaliteiten worden aangepakt en gedefinieerd, zullen publieke en private ontwikkelaars minder geneigd zijn bedrijventerreinen te ontwikkelen in 'kwetsbare' gebieden, ervan uitgaande dat de kosten voor het minimaliseren van de (effecten van de) externaliteitsproblemen substantieel zijn.

Een van de indirecte effecten van beide voorgestelde interventies zal zijn dat de vastgoedkosten (en dus de algehele kosten) voor industriële bedrijven die verhuizen naar een nieuwe locatie zullen stijgen, terwijl ze doorgaans niet in staat zullen zijn deze kosten door te berekenen naar hun klanten. Hoewel er wellicht enige ruimte is voor een verhoging van vastgoedkosten (zie ook het vorige hoofdstuk hierover), betekent dit dat de prijs van de externaliteit niet oneindig kan worden verhoogd. Een ander indirect effect zal zijn dat de concurrentiepositie van vastgoed op bestaande bedrijventerreinen zal verbeteren, wat industriële bedrijven zal stimuleren om te investeren in hun bestaande vastgoed en het verhuizen naar een nieuw bedrijventerrein te vermijden of uit te stellen.

### **Meer private aanbieders?**

Een van de manieren waarop de Nederlandse markt voor bedrijventerreinen (en ook die in veel andere Europese landen) te karakteriseren is, is door te stellen dat de productie van grond voor bedrijfstvastgoed door gemeenten wordt behandeld als een (*semi*)publiek goed. Eigendomsrechtconoom Barzel stelt dat de markt deze niet levert omdat de eigendomsrechten op deze goederen slecht gedefinieerd zijn en zich daarom in het zogenaamde

*publieke domein* bevinden (Barzel, 1998). Publieke goederen (d.w.z. goederen die voor iedereen vrij beschikbaar zijn) zijn goederen waaraan geen prijs is verbonden, niet per se omdat ze geen waarde hebben, maar vanwege de hoge kosten van het toewijzen van eigendomsrechten, het ontbreken van de politieke wil om ze verhandelbaar te maken of de technologische onhaalbaarheid hiervan. Deze ambiguïteit omtrent het eigenaarschap zorgt ervoor dat deze goederen onbeprijsd blijven en daardoor inefficiënt worden toegewezen (Webster & Lai, 2003). Hieruit volgt dat het oplossen van deze ambiguïteit omtrent eigenaarschap en het uit het *publieke domein* halen van deze goederen zou leiden tot een beter ontwikkelde en functionerende markt, wat naar verwachting zou leiden tot een efficiënter gebruik en toewijzing van middelen.

Een noodzakelijke randvoorwaarde voor een competitieve markt is de privatisering van eigendomsrechten. Maar niet alle goederen zijn private goederen of kunnen dit worden. Wat zijn de economische voorwaarden voor het privatiseren van goederen? Figuur 3.2 (gebaseerd op Webster & Lai, 2003) toont een typologie van goederen, die loopt van puur private goederen (A) tot puur publieke goederen (D). De typologie laat twee basis-criteria zien: (on)uitsluitbaarheid in aanbod en (het ontbreken van) rivaliteit in consumptie. Uitsluitbaarheid verwijst naar het recht van de eigenaar om de goederen en grondstoffen exclusief te consumeren, waarmee alle andere consumenten worden uitgesloten. Rivaliteit verwijst naar de situatie waarin er concurrentie bestaat tussen aanbieders en gebruikers, waardoor een bepaald goed schaars kan worden. Lindblom (2001) zegt over de schaarstevoorwaarde: "Als een prestatieobject niet schaars is, zal het aanbieden ervan geen reactie oproepen [...] Als het onbepaald beschikbaar is

– als iedereen zoveel van een product heeft als hij wil – zou niemand het te koop aanbieden en zou niemand kopen.” Beperkingen – regels – kunnen goederen dus schaarser maken, wat leidt tot een hogere waarde en prijs.

**Figuur 3.2.** Typologie van goederen.

	Uitsluitbaar	Niet uitsluitbaar
Rivaal	A	C
Niet-rivaal	B	D

Bron: Webster & Lai (2003)

Er bestaat geen publiek-domeinprobleem met goederen van type A. Als de consumptie van dit type goederen rivaliserend is, betekent dit dat het schaarse middelen zijn. Deze schaarste leidt tot een punt waarop de waarde hoger is dan de kosten voor het toewijzen van exclusieve eigendomsrechten. Dit is bijvoorbeeld het geval bij nieuwe woonhuizen – dit zijn pure private goederen omdat ze schaars zijn en omdat er private eigendomsrechten zijn toegewezen. Gebruik kan dus uitsluitbaar gemaakt worden en weggenomen worden uit het publieke domein. Goederen van type C zijn rivaliserend maar onuitsluitbaar. In realiteit zijn weinig rivaliserende goederen onuitsluitbaar. Daarom is dit een overgangscategorie, wat betekent dat er aan alle economische voorwaarden voor privatisering wordt voldaan, maar de institutionele en politieke traagheid belemmert het proces. (Toegang tot) weginfrastructuur werd ook lange tijd gezien als rivaliserend en onuitsluitbaar, maar behoort nu eveneens tot deze overgangscategorie. Verkeersopstoppen hebben er namelijk voor gezorgd dat goed begaanbare wegen schaarse goederen zijn geworden en er worden innovatieve tolsystemen ontwikkeld waarmee ze ook uitsluitbaar gemaakt kunnen worden. In categorie D bevinden zich puur

publieke goederen. Zoals we bij type C hebben gezien kunnen bijna alle goederen uitsluitbaar worden gemaakt. Daar komt bij dat veel goederen waarvan werd aangenomen dat ze niet rivaliserend zijn, wel rivaliserend zijn of rivaliserend worden (waardoor ze ook transitieel zijn). Zo zijn schone lucht en zoet water, goederen die traditioneel gezien niet als schaarstegoederen beschouwd werden, schaars aan het worden. Type B-goederen (die ook transitieel kunnen zijn) zijn uitsluitbaar maar niet rivaliserend. McNutt (2000: 930) beschouwt clubgoederen als type B-goederen omdat mensen kunnen worden uitgesloten (bijvoorbeeld door lidmaatschap verplicht te stellen), maar ze zijn niet schaars. Dit soort goederen wordt kunstmatig schaars gemaakt. Denk bijvoorbeeld aan het gebruik van internet en het aanbieden daarvan door providers. We zouden tevens kunnen zeggen dat bedrijventerreinen in Nederland een type B-goed zijn.<sup>9</sup> Aan grond op bedrijventerreinen zijn exclusieve eigendomsrechten toegewezen, maar het gebruik van grond voor bedrijfsvastgoed is schijnbaar niet schaars genoeg om veel private ontwikkelaars aan te trekken. Er kunnen verschillende interventies in de institutionele ordening overwogen worden om de 'rivaliteit' op de markt voor grond voor bedrijfsvastgoed te verbeteren. De THB heeft voorgesteld om de schaarste met betrekking tot het aanbod van bouwgrond op bedrijventerreinen te verhogen door de (gemeentelijke) plannen voor nieuwe bedrijventerreinen terug te brengen. Dit kan op twee manieren worden gedaan. Bij de eerste manier wordt het aanbod beperkt door strengere regels met betrekking tot het aantal en het formaat van bedrijventerreinen. Om dit te kunnen bewerkstelligen zou de verantwoordelijkheid voor het plannen van nieuwe bedrijventerreinen over moeten gaan van de gemeenten naar de provincies (THB, 2008). Er wordt, waarschijnlijk terecht, van uitgegaan

dat dit zal leiden tot een prijsstijging voor bouwgrond, wat wellicht meer private ontwikkelaars zal verleiden om grond voor bedrijfsvastgoed te ontwikkelen. Hoewel dit zou kunnen leiden tot een grotere verscheidenheid aan aanbidders heeft deze vorm van ingrijpen ook zijn beperkingen. Zo heeft Tsolacos (1997) gesteld dat een tekort aan grond voor bedrijfsvastgoed een serieus probleem leek te vormen voor de economische groei in het zuidwesten van Engeland.

Ten tweede zou het gemeentelijke aanbod van grond teruggebracht moeten worden, omdat het de werking van het prijsmechanisme verstoort. Als resultaat van de bovengenoemde concurrentie tussen gemeenten en de *soft budget constraints* waarmee publieke organisaties werken, bieden gemeenten grond aan tegen prijzen die lager liggen dan wat industriële bedrijven ervoor zouden kunnen betalen. Private ontwikkelaars zouden alleen grond aanbieden als de opbrengsten groter zijn dan de kosten. Deze maatregel zou natuurlijk zorgen voor een prijsstijging, die nadelig zou zijn voor de industriële bedrijven die bouwgrond willen aankopen. Maar de prijs zou een beter mechanisme zijn voor de wisselwerking tussen de wensen van de vragers (de productiebedrijven) en die van de aanbieders (de private ontwikkelaars). Dit zou ook de markt voor bedrijfsvastgoed beïnvloeden. Stel dat men deze maatregel zou invoeren, dan is het belangrijk om private monopolies (in plaats van publieke) aan de aanbodskant te voorkomen zodat de markt zo efficiënt mogelijk kan functioneren.

### **Hoogwaardig commercieel bedrijfsvastgoed**

De markt voor bedrijfsvastgoed bestaat uit vier verschillende segmenten (paragraaf 3.3), maar we gaan er hier van uit dat industriële bedrijven

het meest geïnteresseerd zullen zijn in een groter aantal mogelijkheden op het gebied van hoogwaardig commercieel bedrijfsvastgoed. In paragraaf 3.3 hebben we verwezen naar een enquête van de Stec Groep (2005) die liet zien dat 7% van alle eigenaren van bedrijfsvastgoed de voorkeur zou hebben gegeven aan een huurconstructie, als deze beschikbaar zou zijn geweest. Hoewel dit een klein percentage is toont het desalniettemin aan dat er een aanzienlijke (potentiële) jaarlijkse vraag is naar commercieel vastgoed. Tussen 1986 en 2009 varieerde het aanbod van nieuw gebouwd bedrijfsvastgoed tussen de 3,3 en 9 miljoen m<sup>2</sup> per jaar (NVB, 2010). Dit impliceert dat de potentiële jaarlijkse vraag naar commercieel bedrijfsvastgoed zou kunnen variëren tussen de 230.000 en 640.000 m<sup>2</sup> per jaar.<sup>10</sup> Blijkbaar wordt niet voldaan aan de juiste economische voorwaarden om aan deze potentiële vraag te voldoen. We bespreken kort de mogelijkheid om deze voorwaarden te veranderen.

De eerste voorwaarde is de aanwezigheid van voldoende aanbieders. In principe zou deze leegte gevuld kunnen worden door Nederlandse en buitenlandse institutionele beleggers en vastgoedfondsen, aangezien investeringen in commercieel bedrijfsvastgoed grote overeenkomsten vertonen met investeringen in alternatieve segmenten van de vastgoedmarkt. Hogere grond- en vastgoedwaardes zijn hier essentieel voor. De bovengenoemde suggestie met betrekking tot de markt voor grond voor bedrijfsvastgoed zou hieraan bij kunnen dragen.

Als tweede voorwaarde moet er voldoende marktinformatie beschikbaar zijn voor investeerders, om onzekerheden terug te brengen en de transparantie te bevorderen. Een deel van deze transparantie wordt al verzorgd door de ROZ/IPD-index, de (inter)nationale refe-

rentie voor investeringen in commercieel vastgoed (ROZ/IPD, 2008).

Als derde voorwaarde moet de overdraagbaarheid van bedrijfstvastgoed worden verbeterd. Aangezien de standaardiseringsprocessen met betrekking tot de bouw van bedrijfstvastgoed minder ontwikkeld zijn dan die voor de woningbouw-, kantoor- en detailhandelmarkten – industriële bedrijven geven vaak de voorkeur aan op maat gemaakte gebouwen – lopen aanbieders van bedrijfstvastgoed doorgaans grotere risico's op het gebied van doorverhuur. Needham (2006b) heeft gesuggereerd dat de – gemiddeld – vrij kortlopende contracten (contracten voor vijf tot tien jaar) voor bedrijfstvastgoed (tegenover contracten van soms wel twintig tot vijftientwintig jaar in het Verenigd Koninkrijk) het resultaat zijn van de voorwaarden in huur-contracten met betrekking tot onderverhuur (die meestal uitgesloten wordt). Het veranderen van deze voorwaarden – er zijn geen wettelijke beperkingen – zou kunnen bijdragen aan het verhogen van de aantrekkelijkheid van huurpanden voor industriële bedrijven.

Tabel 3.4 geeft een samenvatting van de voorgestelde interventies gerelateerd aan de ongewenste marktuitskomsten die in dit artikel zijn geïdentificeerd.

### Slotopmerkingen

Het centrale thema van dit hoofdstuk was de relatie tussen marktprocessen en marktinstituties aan de ene kant en marktuitskomsten met betrekking tot grond- en vastgoedmarkten aan de andere kant. We hebben een systematische analyse gemaakt van de uitskomsten van de markten voor bedrijventerreinen en bedrijfstvastgoed, de relatie tussen de marktuitskomsten en de institutionele ordening van de markt en de verande-

ringen met betrekking tot het institutionele ontwerp van de markt die ingevoerd zouden kunnen worden om deze efficiënter te laten werken en om mogelijkheden te bieden voor het verbeteren van de uitkomst.

We besluiten dit hoofdstuk met enige opmerkingen over de uitskomsten van deze analyse van de ontwikkeling van bedrijventerreinen in Nederland. De casestudy is gebaseerd op enig (maar niet volledig) empirisch bewijs (secundaire data-analyse) van ongewenste marktuitskomsten. De categorisatie 'ongewenst' is gebaseerd op economische argumenten en het feit dat ze niet in lijn liggen met nationale doelen van ruimtelijke ordening. Deze marktuitskomsten impliceren niet per se dat individuele industriële bedrijven kampen met ernstige problemen op het gebied van efficiëntie. Er is niet veel empirisch bewijs voor efficiëntieproblemen voor individuele bedrijven en er is ook weinig dat erop duidt dat bedrijven hierover klagen. Integendeel: de kenmerken van de huidige markt garanderen industriële bedrijven doorgaans goedkope en voldoende (stukken) bouwgrond op bedrijventerreinen en de mogelijkheid om extra grond aan te kopen voor toekomstige uitbreidingen.

De voorstellen voor interventies in markt-instituties die in dit hoofdstuk gedaan worden zijn gebaseerd op zowel theoretische argumenten als op het politieke debat dat ontstond als gevolg van de rapportages door de Taskforce Bedrijventerreinen. Dit politieke debat richtte zich vooral op de problemen van veroudering, de externaliteiten die zich voordoen en op de noodzakelijke interventies in deze markt. Met betrekking tot de noodzakelijke interventies schijnt er (in het politieke debat) tot op zekere hoogte een consensus te zijn dat de markten voor bedrijventerreinen en bedrijfstvastgoed baat zullen hebben bij *meer*

Tabel 3.4. Ongewenste marktuitskomsten en voorgestelde interventies.

Ongewenste marktuitskomsten	Type marktfalen	Voorgestelde ingrepen
1. Veroudering van industrieel vastgoed en bedrijven-terreinen	Onbeprijde externaliteiten in grond- en vastgoedmarkt voor bedrijventerreinen	Beprijzen van externaliteiten: <ul style="list-style-type: none"><li>– Ontwikkelaars van bedrijven-terreinen betalen herontwikkelings-bijdrage</li><li>– Strikte kwaliteitseisen voor nieuwe bedrijventerreinen</li></ul>
2. Overaanbod van bedrijven-terreinen	Inelastische prijsrespons Onjuist beprijde externaliteiten in grond- en vastgoedmarkt voor bedrijventerreinen	Regionale coördinatie van bedrijven-terreinen: <ul style="list-style-type: none"><li>– Beprijzen van externaliteiten</li><li>– Beprijzen van ruimtelijke spreiding</li></ul>
3. Lage bouwgrondprijzen en beperkt aantal aanbieders van grond voor bedrijven-terreinen	Geen concurrerende markt	Regionale coördinatie van planning van bedrijventerreinen  Inperking van recht van gemeente om bedrijventerreinen te ontwikkelen
4. Ontbreken van markt voor hoogwaardig industrieel vastgoed	Geen concurrerende markt Onjuist beprijde externaliteiten in grond- en vastgoedmarkt voor bedrijventerreinen	Beprijzen van externaliteiten (combinatie van 1 en 2)  Verandering van voorwaarden in huurcontracten  Regionale coördinatie van hoogwaardige bedrijventerreinen

markt, minder overheid (TBH, 2008; Ministerie van VROM, 2008b). Ten slotte zijn wij van mening dat de marktuitskomsten in Nederland niet sterk afwijken van die in andere (West-Europese) landen. Het voornaamste verschil tussen Nederland en andere landen is wellicht de (politieke) aandacht die het onderwerp krijgt (en die in Nederland minder lijkt te zijn dan in andere landen).

<sup>3</sup> Dit hoofdstuk is een ingekorte en aangepaste versie van: Van der Krabben, E. & E. Buitelaar (2011). Industrial land and property markets: market processes, market institutions and market outcomes: the Dutch case. *European Planning Studies*, 19 (12), 2127-2146.

<sup>4</sup> Het is belangrijk om te onthouden dat de informatie in IBIS wordt aangeleverd door gemeenten. Er is enige discussie omtrent de correctheid van de data, omdat gedacht wordt dat gemeenten het probleem van verouderde bedrijventerreinen om strategische redenen soms overdrijven (d.w.z. om meer subsidies van de nationale overheid te ontvangen).

<sup>5</sup> Op 1-1-2007 was 84% van de beschikbare grond op bedrijventerreinen in handen van gemeenten. Slechts 16% van de beschikbare stukken bouwgrond was in het bezit van private bedrijven (PBL, 2009).

<sup>6</sup> Dit betekent niet dat deze gebouwen niet voldoen aan de vraag van industriële bedrijven. We nemen echter aan dat de meerderheid van deze gebouwen van slechte kwaliteit is. Deze aanname wordt ondersteund door gegevens over huurniveaus op de bedrijfstvastgoedmarkt, die laag liggen (voor 42% van de industriële huurpanden ligt de huurprijs zelfs onder € 50 per m² per jaar) (Stec Groep, 2005).

- <sup>7</sup> Zo kan het bijvoorbeeld efficiënter zijn om eigendomsrechten toe te wijzen aan de overlast die veroorzaakt wordt door een vliegveld en de oplossing te laten afhangen van onderhandelingen tussen het vliegveld en zijn burens, dan om dit te regelen door middel van overheidsingrijpen. In het geval dat de eigendomsrechten op dit soort overlast goed zijn toegewezen kan het vliegveld met zijn burens onderhandelen over bijv. financiële compensatie, het terugbrengen van de overlast of, in extreme situaties, besluiten om te verhuizen naar een andere locatie, mocht de grootte van de financiële compensatie door het vliegveld niet op te brengen zijn.
- <sup>8</sup> Barzel (1997: 3) definieert het principe van achtergestelde schuldvordering als volgt: 'De achtergestelde schuldeiser op, laten we zeggen, een appartementsgebouw is economisch gezien de eigenaar in zoverre dat hij (hier door uitwisseling) voordeel heeft als het gebouw in waarde stijgt, terwijl hij verlies lijdt als de waarde van het gebouw afneemt. Omdat hij de eigenaar is, is hij gemotiveerd om acties te ondernemen die, na aftrek van de kosten, de waarde van het gebouw verhogen.'
- <sup>9</sup> De analyse in paragraaf 3.2 en 3.3 van dit hoofdstuk laat zien dat industriegrond niet een puur type B-goed is, maar het wordt door veel gemeenten wel zo behandeld.
- <sup>10</sup> Voor Nederlandse begrippen is de grootte van deze potentiële vraag aanzienlijk. Ter vergelijking: de oppervlakte van nieuw gebouwde kantoorruimte varieert tussen de 750.000 en 1.500.000 m<sup>2</sup> per jaar en de oppervlakte van nieuw gebouwde ruimte voor de detailhandel bedraagt opgeteld circa 250.000 m<sup>2</sup> per jaar.